sygn. akt: KIO 4321/25

WYROK

Warszawa, dnia 25 listopada 2025 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący:Maciej Sikorski
Protokolantka:Karina Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 listopada 2025 roku odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 8 października 2025 r. przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Drogowe „KONTRAKT" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krośnie Odrzańskim w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego, którym jest Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie – jednostka prowadząca postępowanie: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi

przy udziale uczestnika postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego – wykonawcy Przedsiębiorstwa Robót Drogowo-Mostowych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim

orzeka:

1.oddala odwołanie,

2.kosztami postępowania obciąża wykonawcę Przedsiębiorstwo Drogowe „KONTRAKT" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krośnie Odrzańskim i:

2.1.zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwoty: 10 000 zł 00 gr (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy), 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), 1 617 zł 95 gr (słownie: jeden tysiąc sześćset siedemnaście złotych dziewięćdziesiąt pięć groszy), poniesione przez wykonawcę Przedsiębiorstwo Drogowe „KONTRAKT" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą Krośnie Odrzańskim, tytułem – odpowiednio – wpisu od odwołania, wynagrodzenia pełnomocnika, dojazdu na posiedzenie Izby oraz 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy), poniesioną przez zamawiającego – Skarb Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie, jednostka prowadząca postępowanie: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi – tytułem wynagrodzenia pełnomocnika,

2.2.zasądza od wykonawcy Przedsiębiorstwa Drogowego „KONTRAKT" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą Krośnie Odrzańskim na rzecz zamawiającego – Skarbu Państwa – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie, jednostka prowadząca postępowanie: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi – kwotę 3 600 zł 00 gr (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

Stosownie do art. 579 ust. 1 i art. 580 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2024 r, poz. 1320 ze zm.), na niniejszy wyrok, w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia, przysługuje skarga, za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu zamówień publicznych.

……..

sygn. akt KIO 4321/25

UZASADNIENIE

Zamawiający – Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie, jednostka prowadząca postępowanie: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi– prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie podstawowym przewidzianym w art. 275 ustawy z dnia 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. t.j. 2024 r., 1320 ze zm.) (dalej PZP), którego przedmiotem jest: zaprojektowanie i budowa ronda na skrzyżowaniu ul. Warszawskiej i Wysokiej w Tomaszowie Mazowieckim w ramach zadania pn.: „Rozbudowa skrzyżowania w ciągu drogi krajowej nr 48 w m. Tomaszów Mazowiecki". Wartość zamówienia została ustalona na kwotę 13 055 700,58 PLN (netto) i nie przekracza progów unijnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3 PZP

Pismem z dnia 08 października 2025 r. wykonawca Przedsiębiorstwo Drogowe „KONTRAKT" spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą Krośnie Odrzańskim (dalej: Odwołujący) wniósł odwołanie wobec czynności Zamawiającego t.j.:

1. bezzasadnego dokonania poprawienia jako oczywistej omyłki rachunkowych pozycji nr 1 Formularza cenowego w kolumnie 5 „cena jednostkowa netto" oraz w kolumnie 6 „wartość netto …" co w dalszej kolejności skutkowało

błędnym poprawieniem pozycji „Cena netto łącznie (wiersze 1+2)", pozycji „Podatek VAT 23%", pozycji „Cena oferty brutto", pozycji „słownie złotych wartość oferty brutto" oraz błędnym poprawieniem Formularza 2.1 (oferta) w zakresie pkt 3;

2. bezzasadnym zaniechaniem poprawienia oczywistej omyłki rachunkowej w Formularzu cenowym w pozycji „Cena netto łącznie (wiersze 1+2)", pozycji „Podatek VAT 23%", pozycji „Cena oferty brutto", pozycji „słownie złotych wartość oferty brutto", a w dalszej konsekwencji zaniechaniem poprawienia omyłki w Formularzu 2.1 (oferta) w zakresie pkt 3.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie przepisów:

1.art. 223 ust. 2 pkt 2 p.z.p. – poprzez bezzasadne dokonanie poprawienia jako oczywistej omyłki rachunkowych pozycji nr 1 Formularza cenowego w kolumnie 5 „cena jednostkowa netto" oraz w kolumnie 6 „wartość netto …" co w dalszej kolejności skutkowało błędnym poprawieniem pozycji „Cena netto łącznie (wiersze 1+2)", pozycji „Podatek VAT 23%", pozycji „Cena oferty brutto", pozycji „słownie złotych wartość oferty brutto" oraz błędnym poprawieniem Formularza 2.1 (oferta) w zakresie pkt 3;

2.art. 223 ust. 2 pkt 2 p.z.p. – poprzez bezzasadne zaniechanie poprawienia oczywistej omyłki rachunkowej w Formularzu cenowym w pozycji „Cena netto łącznie (wiersze 1+2)", pozycji „Podatek VAT 23%", pozycji „Cena oferty brutto", pozycji „słownie złotych wartość oferty brutto", a w dalszej konsekwencji zaniechaniem poprawienia omyłki w Formularzu 2.1 (oferta) w zakresie pkt 3.

W oparciu o powyższe, Odwołujący wniósł o:

1.nakazanie Zamawiającemu:

- *unieważnienia dokonanej pismem z 2 października 2025 r. czynności poprawienia oczywistych omyłek rachunkowych z uwzględnieniem konsekwencji rachunkowych dokonanych poprawek,*
- *dokonania czynności poprawienia w Formularzu cenowym oczywistej omyłki rachunkowej w pozycji „Cena netto łącznie (wiersze 1+2)", pozycji „Podatek VAT 23%", pozycji „Cena oferty brutto", pozycji „słownie złotych wartość oferty brutto", a w dalszej konsekwencji poprawienia omyłki w Formularzu 2.1 (oferta) w zakresie pkt 3,*

2.obciążenie Zamawiającego kosztami postępowania odwoławczego, zgodnie z wykazem kosztów (przedstawionych na rozprawie),

3.przeprowadzenie dowodu z dokumentów przywołanych w treści uzasadnienia odwołania.

Pismem z dnia 13 października 2025 r.: Przedsiębiorstwo Robót Drogowo - Mostowych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z/s w Piotrkowie Trybunalskim, zgłosiło przystąpienie do postępowania po stronie Zamawiającego (dalej: Przystępujący).

Zamawiający pismem z dnia 17 listopada 2025 r. przedstawił odpowiedź na Odwołanie wnosząc o oddalenie odwołania w całości, a nadto wskazał w zakresie zarzutu

nr 1:

(…) w poz. 1 Formularza cenowego znajdować musi się suma pozycji 1.1+1.2+1.3, co jasno wynika z zawartego w Formularzu Cenowym podziału pozycji 1 na podpozycje 1.1, 1.2 i 1.3 (…)

czy

(…) Podpozycje 1.1., 1.2 i 1.3 w Formularzu Cenowym mają na celu wskazanie elementów składowych wchodzących w pozycję 1. Oznacza to, że cena za Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania wraz z pełnym kompletem uzgodnień i decyzji, stanowi sumę cen wskazanych w podpozycjach. (…)

(…) Umowa nie przewiduje innych płatności w związku z realizacją części pierwszej „projektowej", a tym samym, łączne wynagrodzenie z tego tytułu (poz. 1 Formularza cenowego) musi składać się wyłącznie z podpozycji 1.1., 1.2. i 1.3 Formularza cenowego. Stanowisko Odwołującego zgodnie z którym poz. 1 może przewidywać szersze wynagrodzenie niż tylko sumę pozycji 1.1-1.3. Formularza cenowego nie wytrzymuje konfrontacji z zasadami realizacji Projektu Umowy (nie przewiduje on bowiem tego rodzaju płatności, wykraczającej poza tę sumę). § 5 ust 7 projektu umowy przewiduje płatność końcową, jednak jest to płatność końcowa dla robót budowlanych (części drugiej), a nie dla prac projektowych (części pierwszej). Tym samym, skoro Umowa nie przewiduje płatności końcowej dla prac projektowych (części pierwszej), łączne wynagrodzenie z tego tytułu musi być równe sumie płatności częściowych (których składowymi są wyłącznie poz. 1.1., 1.2. i 1.3. Formularza cenowego). (…)

W odniesieniu do zarzutu nr 2:

(….) nie sposób się zgodzić z drugim zarzutem formułowanym przez Odwołującego, w którym to zarzuca on Zamawiającemu niepoprawienie oczywistej omyłki rachunkowej, polegającej na błędnym obliczaniu Ceny netto łącznie (wiersz 1+2). Odwołujący w pozycji tej zsumował z sobą pozycje: 1, 1.1, 1.2, 1.3, 2 co stanowi oczywiście

błędne obliczenie Ceny netto łącznie (skoro podpozycje 1.1-1.3. stanowią składowe poz. 1, nie mogą być dodatkowo sumowane z pozycją 1.) (…)

Pismem z dnia 17 listopada 2025 r. Przystępujący przedstawił stanowisko procesowe, w którym m.in. wskazał na to, m.in. że:

(…) sam układ formularza pokazuje jednoznacznie, że pozycje 1.1–1.3 stanowią rozbicie pozycji 1 na jej elementy składowe, a nie odrębne, niezależne elementy zamówienia (czy też jedynie część ceny z pozycji 1). Świadczy o tym chociażby sposób numeracji zastosowany w formularzu cenowym, tj. użycie oznaczeń „1.1", „1.2", „1.3", co stanowi powszechnie przyjętą praktykę w formularzach cenowych, gdy dana pozycja jest rozbijana na podskładniki. W konstrukcji formularzy cenowych brak jest uzasadnienia, aby pozycja oznaczona numeracją główną (tu: 1) obejmowała jakiś szerszy, nieopisany w dokumentach zamówienia zakres prac, a jednocześnie wykonawca wyceniał - niezależnie i bez logicznego powiązania - tylko część czynności składających się na tę cenę, wskazując je jako 1.1–1.3. Gdyby podpozycje 1.1-1.3 miały mieć charakter odrębny i nie byłyby składowymi ceny z pozycji 1, Zamawiający oznaczyłby je jako kolejne odrębne pozycje (np. 2, 3, 4). Numeracja 1.1-1.3 stanowi więc jednoznaczny sygnał, że chodzi o rozbicie ceny łącznej, a nie o samodzielne części zamówienia, a argumentacja Odwołującego świadczy, iż została ona przygotowana na potrzeby postępowania odwoławczego.

24. Koniecznym jest także podkreślenie, iż argumentacja Odwołującego, że skoro Zamawiający wskazał wartości „max. 20%/30%/50%", to podpozycje mogły nie sumować się do 100% ceny z pozycji 1, jest błędna i sprzeczna z logiką całego formularza cenowego oraz mechanizmem limitacji zawartym w pkt 17.2 SWZ. Zastosowanie sformułowania „max." oznacza bowiem wyłącznie, że każda podpozycja (1.1-1.3) miała mieścić się w określonym podziale wartości, a narzucone proporcje miały zapobiec sytuacjom, w których wykonawca zaniżałby kluczowe elementy zamówienia lub przerzucał koszty z jednej pozycji do drugiej. Nie oznacza to jednak – jak sugeruje Odwołujący – że podpozycje 1.1-1.3 nie stanowią łącznej ceny z pozycji 1 lub, że pozycje te mogły przedstawiać tylko ceny części prac, zaś reszta pozostawałaby niewskazana i zawarta w pozycji 1.

25. I wreszcie – jednoznacznym dowodem potwierdzającym, że podpozycje 1.1-1.3 stanowią 100 % wartości pozycji 1, jest konstrukcja formularza cenowego w zakresie pozycji „Cena netto łącznie (wiersze 1+2)". Taki opis wiersza w formularzu cenowym potwierdza, że pozycja 1 zawierać ma w sobie wszelkie elementy podlegające zsumowaniu w zakresie projektowym, zaś podpozycje 1.1-1.3 stanowią wyłącznie dokładniejsze uwypuklenie wartości składających się na tę cenę. Nie są to samodzielnie pozycje (zaś Odwołujący odrębnie te kwoty dodał, poza ceną z pozycji 1, do ceny netto łącznie). Skoro zaś Zamawiający określił w formularzu cenowym, iż cena łączna odnosi się wyłącznie do wierszy 1 i 2 to znaczy, że Zamawiający traktuje pozycje 1 jako obejmująca cały zakres podpozycji 1.1-1.3, zaś podpozycje te służą jedynie rozbiciu i proporcjonalnemu przypisaniu wartości dla potrzeb późniejszego rozliczenia poszczególnych elementów dokumentacji projektowej (co potwierdza § 5 ust. 6 PPU). (…)

W toku posiedzenia Odwołujący złożył wniosek dowodowy:

1) dokument „Tabela nr 1 – tabela wyceny etapów umowy opracowań projektowych – opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania „Rozbudowa drogi krajowej nr 72 w m. Poddębice" na fakt: że w innym postępowaniu dotyczącym dokumentacji projektowej prowadzonym przez Zamawiającego dokumentacja projektowa została bardzo szczegółowo rozbita i miała wycenione wszystkie elementy, oraz
2) dokumentację unieważnionego postępowania prowadzonego przez Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jednostka prowadząca postępowanie: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi na fakt, iż w tym postępowaniu Zamawiający nie dokonał poprawek pomimo tego, że formularz cenowy został przez Odwołującego sporządzony analogicznie jak w toczącym się postępowaniu.

Zamawiający oraz Przystępujący wnieśli o oddalenie w/w wniosków dowodowych.

Izba ustaliła, co następuje:

Zgodnie z rozdziałem XVII Specyfikacji Warunków Zamówienia (dalej: SWZ) OPIS SPOSOBU OBLICZENIA CENY OFERTY pkt 17.1 – 17.3:

17.1. Cena oferty zostanie wyliczona przez Wykonawcę w oparciu o Formularz cenowy, którego wzór został zamieszczony w Tomie IV niniejszej SWZ.

17.2. Wykonawca dla elementów zamówienia wymienionych w Formularzu cenowym, o którym mowa w pkt. 17.1., określi cenę jednostkową (tam, gdzie wymagane) i wartość netto dla każdego z elementów zamówienia wymienionych w Formularzu cenowym. Następnie określi wartość netto za wykonanie całości zamówienia (suma wartości netto wszystkich pozycji formularza), określi wartość podatku VAT i wartość brutto (wartość netto powiększona o wartość podatku VAT). Uzyskana w ten sposób wartość brutto stanowić będzie cenę ofertową, którą należy wpisać w Formularzu Oferty, w punkcie 3.

UWAGA!

Tam, gdzie to wskazano w Formularzu cenowym, cena za wykonanie wskazanych zakresów winna spełniać określone wartości – limity (procentowa wartość elementu). W przypadku niedotrzymania określonych limitów oferta zostanie odrzucona.

17.3 Stawka podatku VAT ustalona przez Zamawiającego dla całości niniejszego przedmiotu zamówienia wynosi 23 %.

Formularz cenowy zawiera dwie główne pozycje:

1. Dokumentacja projektowa oraz

2. Roboty budowlane.

Pozycja nr 1 składa się z pozycji 1.1, 1.2 oraz 1.3. Do każdej pozycji przypisane są 4 kolumny:

–nazwa,
–ilość,
–cena jednostkowa netto,
–wartość netto (stanowiąca iloczyn jednostki rozliczeniowej razy cena jednostkowa)

Cena netto łącznie jest definiowana jako pozycja 1 + pozycja 2, czyli „Dokumentacja projektowa" oraz „Roboty budowlane". Kolejna pozycja to podatek VAT 23% oraz wartość brutto jako konsekwencja sumy ceny netto oraz podatku VAT 23%.

W postępowaniu ofertę złożyło 3 wykonawców: 1) Odwołujący, 2) Przedsiębiorstwo Robót Drogowo – Mostowych Sp. z o.o., 3) Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów „ERBEDIM" Sp. z o.o. Tylko formularz cenowy Odwołującego nie został uzupełniony prawidłowo.

W toku postępowania nie były kierowane przez Wykonawców do Zamawiającego pytania w zakresie wyjaśnienia zapisów Rozdziału XVII SWZ OPIS SPOSOBU OBLICZENIA CENY OFERTY czy zapisów wzoru Formularza cenowego.

Izba zważyła co następuje:

Izba ustaliła, że Odwołujący jest uprawniony do korzystania ze środków ochrony prawnej w rozumieniu art. 505 ust. 1 PZP. Okoliczność ta nie była pomiędzy stronami sporna.

Zgłoszone przez Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim przystąpienie do odwołania po stronie Zamawiającego Izba uznała za skuteczne, co w konsekwencji skutkuje uzyskaniem przez Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim statusu uczestnika postępowania odwoławczego.

Dowody złożone przez Odwołującego w toku posiedzenia w dniu 20 listopada 2025 r. Izba pominęła jako niemające znaczenia dla rozstrzygnięcia (argument *a contrario* z art. 531 PZP).

Przechodząc do wniesionego odwołania, w ocenie Izby nie zasługuje ono na uwzględnienie, co w konsekwencji oznacza, że podlega oddaleniu z następujących powodów:

Po pierwsze, treść Formularza cenowego - zdaniem Izby - nie budzi wątpliwości. Otóż podział na dwie podstawowe pozycje podlegające sumowaniu celem otrzymania ceny łącznej, tj. pozycja 1 „Dokumentacja projektowa" oraz pozycja 2 „Roboty budowlane", nie pozwalają na przyjęcie argumentacji, według której podpozycje 1.1., 1.2 oraz 1.3 nie stanowią tzw. „rozbicia" pozycji 1 na trzy podpozycje. Jeżeli cena łączna Formularza ofertowego ma stanowić sumę tylko dwóch pozycji, pozycji 1 „Dokumentacja projektowa" oraz pozycji 2 „roboty budowlane" to oczywistym jest to, że podpozycje od 1.1 do 1.3 sumując się muszą dać wartość wskazaną dla pozycji 1.

Gdyby przyjąć, że podpozycje od 1.1 do 1.3 nie sumują się dając 100% wartości pozycji 1, ale stanowią dodatkowe pozycje/wartości w stosunku do pozycji 1, wówczas z perspektywy ceny łącznej netto, o której mowa w Formularzu cenowym, pod uwagę byłyby brane wyłącznie pozycja 1 oraz pozycja 2, co oznacza, że pozycje (podpozycje) od 1.1 do 1.3 nie podlegałby sumowaniu, a zatem nie byłyby brane pod uwagę przez Zamawiającego jako niemające znaczenia.

Po drugie, z trzech złożonych w postępowaniu ofert, tylko oferta Odwołującego w zakresie Formularza cenowego były sporządzona wadliwie. Dwie pozostałe zostały wypełnione zgodnie z wzorem.

Po trzecie, żaden w wykonawców biorących udział w postępowaniu nie zwrócił się do Zamawiającego o wyjaśnienie bądź doprecyzowanie zapisów rozdziału XVII SWZ czy Formularza cenowego. Taki stan rzeczy, w ocenie Izby, pozwala na postawienie wniosku, iż zapisy SWZ oraz Formularza cenowego nie budziły wątpliwości,*a contrario* były one jasne i zrozumiałe.

Po czwarte, rozpatrując zasadność zarzutu naruszenia przez Zamawiającego przepisu art. 223 ust. 2 pkt 2 PZP –

poprzez bezzasadne dokonanie poprawienia jako oczywistej omyłki rachunkowych pozycji nr 1 Formularza cenowego w kolumnie 5 „cena jednostkowa netto" oraz w kolumnie 6 „wartość netto …" co w dalszej kolejności skutkowało błędnym poprawieniem pozycji „Cena netto łącznie (wiersze 1+2)", pozycji „Podatek VAT 23%", pozycji „Cena oferty brutto", pozycji „słownie złotych wartość oferty brutto" oraz błędnym poprawieniem Formularza 2.1 (oferta) w zakresie pkt 3; Izba uznała cytowany zarzut za bezpodstawny w świetle argumentacji przedstawionej powyżej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 223 ust. 2 pkt 2 PZP – *poprzez bezzasadne zaniechanie poprawienia oczywistej omyłki rachunkowej w Formularzu cenowym w pozycji „Cena netto łącznie (wiersze 1+2)", pozycji „Podatek VAT 23%", pozycji „Cena oferty brutto", pozycji „słownie złotych wartość oferty brutto", a w dalszej konsekwencji zaniechaniem poprawienia omyłki w Formularzu 2.1 (oferta) w zakresie pkt 3,* Izba zarzut ten również uznała za bezpodstawny z uwagi zarówno na dotychczas przedstawioną argumentację, jak i to, że logicznym następstwem nieuwzględnienia przez Izbę zarzutu nr 1 jest nieuwzględnienie zarzutu nr 2.

Z przedstawionych powyżej względów, również i ten zarzut Izba uznała za chybiony.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak na wstępie.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 575 PZP, stosownie do wyniku postępowania oraz na podstawie § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2437).

Przewodniczący:…….